

De stads

regio

als samenlevingsmodel

Groeien naar een sterker partnerschap tussen Vlaanderen en zijn steden¹

TIES VANHILLO [IDEA CONSULT]

Tijd voor een update

Sinds het Witboek *De eeuw van de stad* is de context in de Vlaamse steden sterk veranderd. Twintig jaar geleden zaten de steden in het verliezende kamp. Vandaag groeien de (meeste) Vlaamse steden en is er een sterker zelfbewustzijn. De stadsvernieuwingprojecten, die vanuit het Vlaams stedenbeleid worden ondersteund, hebben daar onmiskenbaar toe bijgedragen. De 'urban age' is evenwel niet enkel glitter. Het inkomensniveau in de steden is de voorbije decennia significant gedaald, en de verschillen tussen stad en randgemeenten nemen toe. Achter de stedelijke

¹ Dit artikel is gebaseerd op Van Herck, B., Vanhillo, T., De Rynck, F., Ballon, P., Coppens, T., De Weerd, Y., & Oosterlynck, S. (2019). Een versterkt partnerschap tussen Vlaanderen en haar steden. Idea Consult in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur.

façade blijft er een sterke concentratie van armoede. Er is sprake van een wooncrisis en er liggen nog een heleboel andere maatschappelijke uitdagingen te wachten.

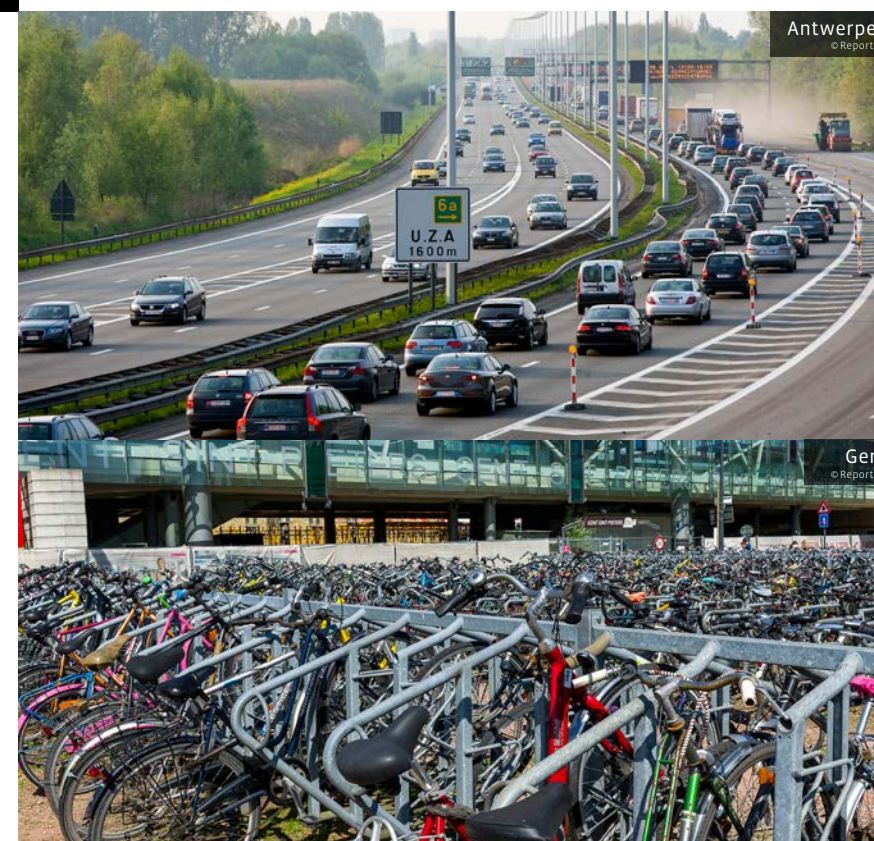
De vraag naar een update van het Vlaams stedenbeleid wordt breed ondersteund, maar achter deze vraag schuilen heel wat gevoeligheden en een bijzondere complexiteit. De gevoeligheden gaan onder meer over vraagstukken rond de autonomie van het lokaal bestuur, verdelingscriteria in het Gemeentefonds en over terminologische en vooral politieke gevoeligheden rond begrippen als 'stadsregio'. De complexiteit heeft te maken met beleidsagenda's, die stuk voor stuk legitiem zijn, maar die op eenzelfde (stedelijke) plek dilemma's veroorzaken en leiden tot moeilijke afwegingen. Het gaat ook over fundamentele keuzes op vlak van samenleven en de (conflicterende) ideologische opvattingen daarover.

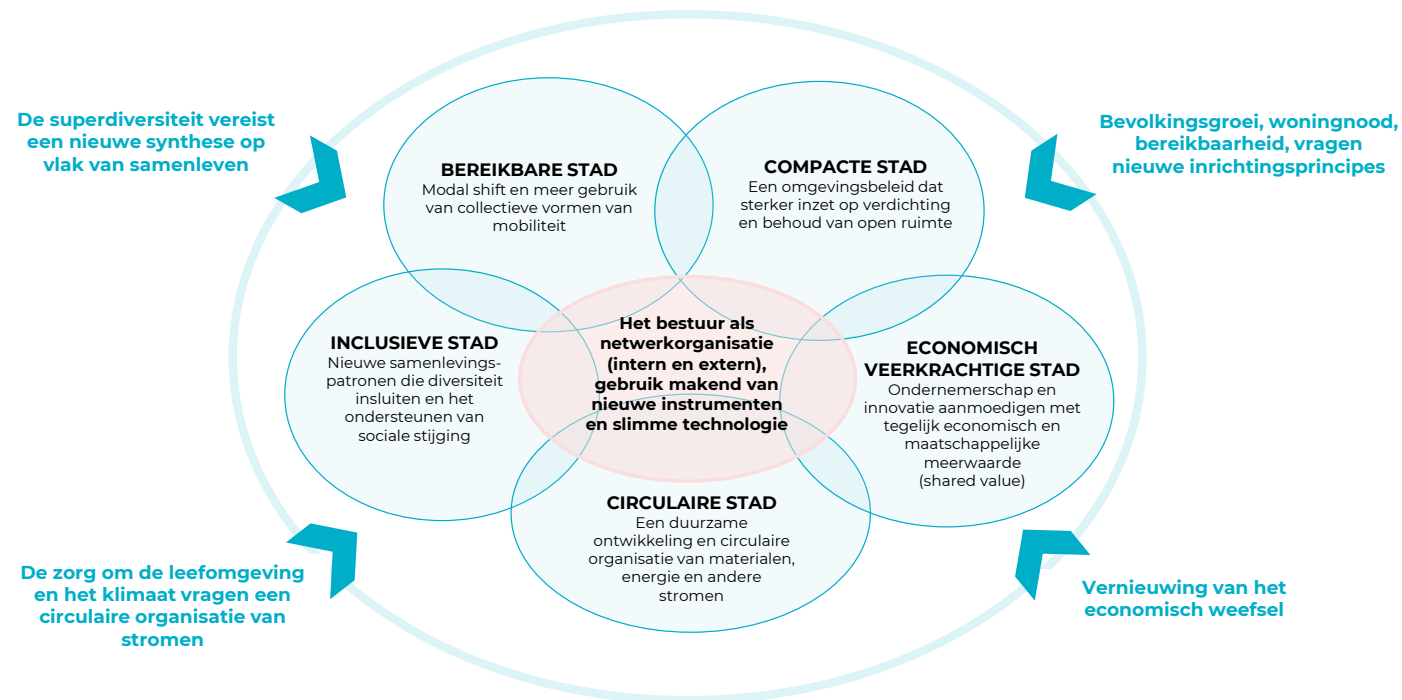
Versterken van de stedelijkheid

Doorheen het traject zijn we overtuigd geraakt van het belang en de meerwaarde van meer stedelijkheid. Dat er in het verstedelijkte Vlaanderen nood is aan meer stedelijkheid, kan paradoxaal klinken, maar het pleidooi uit het Witboek van 2003 heeft weinig aan waarde ingeboet. Integendeel: de maatschappelijke context maakt stedelijkheid vandaag nog relevanter dan toen. Stedelijkheid komt immers dicht in de buurt van de duurzaamheidsdoelstellingen van de Verenigde Naties. Stedelijkheid staat voor kwalitatieve verdichting, voor diversiteit in de ruimste zin, voor een forum van ontmoeting en debat en bijgevolg ook voor de opbouw van democratie.

We zien op Vlaams niveau een aantal positieve aanknopingspunten, die inspelen op de verwachtingen van de steden: discussies rond het belang van ruimtelijke verdichting, initiatieven op (stads)regionale schaal, meer aandacht voor beleidsoverschrijdend werken vanuit de Vlaamse overheid. Maar globaal gesproken is het draagvlak voor een consequent stedenbeleid in Vlaanderen nog altijd klein. De vraag rijst evenwel of we in de toekomst een andere keuze hebben dan het versterkt inzetten op stedelijkheid als samenlevingsmodel. We zien verschillende argumenten om daar grondig over na te denken, zowel inhoudelijk (in de reali-

In het Vlaamse regeerakkoord geen uitgebreide verklaringen over het Vlaamse stedenbeleid, maar wel de intentie om meer stadsregionaal te gaan werken: 'binnen het instrumentarium van het stedenbeleid wordt meer aandacht ontwikkeld voor de stadsregionale dimensie. Hierbij houden we de focus op de 13 centrumsteden, maar bekijken we ook de rol van de stad in haar ruimere regio.' Met deze intentie sluit de Vlaamse Regering aan bij eerdere conclusies over het toekomstig stedenbeleid in Vlaanderen, geformuleerd in een IDEA-onderzoeksrapport vorig jaar. De IDEA-studie werd uitgevoerd in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur en kwam tot stand in coproductie met een academisch team van experts, stakeholders uit de steden, medewerkers van het team stedenbeleid en werkgroepen binnen het Vlaams stedenbeleid. In dit artikel gaan we uitgebreider in op de conclusies en de motivatie voor een meer stadsregionale focus in de toekomst.





satie van de Vlaamse visie 2050), financieel (de kost van *urban sprawl*) als bestuurlijk (de Europese Urban Agenda).

De agenda voor een vernieuwd stedenbeleid

Het verderzetten van een stedelijke agenda rond het verhogen van de levenskwaliteit is absoluut belangrijk. Steden moeten oog hebben voor de dagelijkse verzuchtingen van hun burgers. Beleidsmaatregelen zullen echter na verloop van tijd worden ingehaald als niet tegelijk wordt aangehaakt op een aantal structurele omslagen of transities. Tijdens het traject kwamen vijf transversale transities naar voren die het voorwerp moeten zijn van een Vlaams stedelijk beleid, zowel op het vlak van mobiliteit, ruimte, samenleven en milieu als van economie. Die transities tonen – niet verwonderlijk – veel verwantschap met de transities binnen de Vlaamse langetermijnvisie 2050.

Minder evident dan de wat-vraag is de hoe-vraag: hoe kunnen steden deze transities realiseren en hoe kan het Vlaams stedenbeleid daartoe bijdragen? Als we voortgang willen maken, moet de retoriek over de transities omgezet worden naar betekenisvolle stappen in verschillende beleidsdomeinen. Vandaar onze aanbeveling om de focus en het debat binnen het stedenbeleid de komende jaren te richten op de hoe-vraag. Bij het invoeren van instrumenten zouden we ons systematisch moeten afvragen welke grendels we moeten weghalen. Welke afremmende mechanismen moeten we afbouwen om de transities en bijhorende agenda's te realiseren? De impact van lokale experimenten rond bijvoorbeeld circulaire economie is beperkt als er niet tegelijk een omslag wordt gemaakt naar een aantrekkelijke fiscaliteit of een aangepast ruimtelijk beleid.

Stedelijke organisatie en innovatiekracht versterken

Er is een belangrijk onderscheid tussen het stedenbeleid *sensu stricto* (aangestuurd vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur) en het stedelijk beleid. Met dat laatste bedoelen we het reguliere beleid vanuit de verschillende Vlaamse departementen en agentschappen, met belangrijke impact op de steden (mobiliteit, natuur en milieu, wonen, etc.). Precies in dat reguliere beleid zitten belangrijke hefboomen voor de steden. Een Vlaams stedenbeleid in zijn volle betekenis solliciteert alle geleidingen van de Vlaamse overheid.

Al spreken we over een vernieuwd 'Vlaams' stedenbeleid, het succes hangt ook samen met een vernieuwde organisatie en aanpak binnen de stadsbesturen. Ondanks de vooruitgang op vlak van bestuurskracht, zien we belangrijke verschillen in capaciteitsniveau tussen steden. Los van deze vaststelling, moeten steden sowieso nog stappen zetten in een aantal bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. Het uitwerken van geïntegreerde oplossingen over sectoren heen hangt samen met het doorbreken van verkokering tussen diensten en de opsplitsing van bevoegdheden tussen politieke partijen. Daarnaast worstelen steden met heel wat inhoudelijke en technische uitdagingen rond thema's zoals wonen, klimaat, smart cities of stadsregionale samenwerking, waar vernieuwde of meer gebundelde capaciteit voor nodig is. Om deze uitdagingen aan te gaan, zie je stedelijke administraties steeds meer een rol als regisseur, onderhandelaar, facilitator of matchmaker opnemen. Het stedenbeleid mag en moet de steden daarin sterker uitdagen dan nu het geval is.

Het toekomstig stedenbeleid moet de stad sterker in samenhang met haar verzorgingsgebied beschouwen: een stadsregionaal beleid steunt op een complementariteit van functies tussen verstedelijkte en open delen.

Aandacht voor de stadsregionale realiteit

In het IDEA-rapport bepleiten we dat het stedenbeleid in de toekomst (1) selectief blijft, met een expliciete focus op de groot- en centrumsteden, maar tegelijk (2) zijn doelgroep verbreedt, waarbij vanuit een stadsregionale werking ook kleinere steden en randgemeenten betrokken worden. Deze verruiming naar de functionele stad werd in zowat alle stadslabo's (economie, sociaal, circulair,...) bepleit als een noodzakelijke schaal om tot oplossingen te komen. Dit opent perspectieven voor het betrekken van een ruimere groep van gemeenten en zeker ook van maatschappelijke actoren binnen stedelijke regio's en netwerken. De Vlaamse grote en kleine steden kunnen via deze benadering hun knooppuntfunctie (en functie van stad als motor en gids voor een bredere regio) binnen een regionale invloedssfeer versterken, bijvoorbeeld via stadsregionale oproepen en projecten. Op deze manier kan de 'community' rond het stedenbeleid uitgebreid worden.

Het toekomstig stedenbeleid moet de stad sterker in samenhang met haar verzorgingsgebied beschouwen: een stadsregionaal beleid steunt op een complementariteit van functies tussen de meer verstedelijkte en de meer open delen. Ze hebben elkaar nodig en beïnvloeden elkaar voortdurend. In zo'n benadering is de omgang met open ruimte cruciaal, is er nood aan cultuur en recreatie, aan afstemming rond de inplanting van bedrijventerreinen, aan een beleid tegen verdroging en overstromingen, aan ruimte voor voedsel dat duurzaam wordt geproduceerd en de stedelijke kernen moet bevoorraden. Op veel plaatsen zien we overigens al een dynamiek in die richting. De stadsregionale aanpak in Turnhout is bekend, maar we zien ook initiatieven rond mobiliteit (Regionet Leuven, Rekovert Kortrijk, Toekomstverbond Antwerpen), economie (Leuven Mindgate) en de klimaattransitie (Leuven 2030). Het zijn initiatieven die doorgaans niet als stedenbeleid worden geframed, maar het wel degelijk zijn.

Ook aandacht voor de (stads)regio's vanuit andere beleidsdomeinen

Een versterkte focus van het stedenbeleid op de stad en haar omgeving slaat de brug naar de verhoogde aandacht vanuit verschillende Vlaamse beleidsdomeinen voor een meer intergemeentelijke en regionale aanpak. Vanuit deze beleidsdomeinen wordt overleg en planning in grotere (stads)regionale gehelen gestimuleerd: de vervoerregio's, het versterkt streekbeleid, de gebiedsgerichte benadering binnen het Be-



leidsplan Ruimte Vlaanderen, de regionale woonmarkten, de zorgregio's en binnenkort misschien ook energieregio's. Ook de tendens om op het niveau van de vervoerregio's binnen het beleidsdomein MOW tot regionale enveloppes te komen, past binnen de tendens om mobiliteitsvraagstukken te behandelen op het niveau van 'daily urban systems' of de regionale leefwerelden van de Vlaming.

De stadsregionale schaal dringt zich dus nadrukkelijker op, vooral als plannings- en afstemingsschaal. In het bijzonder rond grondgebonden thema's, waar de publieke rol van de overheid het meest uitgesproken is. Critici zullen een aantal van deze bewegingen eerder discours dan realiteit noemen. Het zijn inderdaad in veel gevallen experimenten of pilootprojecten. En het reguliere beleid heeft bovenstaande tendensen nog niet volledig geabsorbeerd. Maar in het kader van onze exploratie was het belangrijk om deze tendensen richting meer stedelijkheid te capteren en ons af te vragen hoe ze een opstap kunnen zijn naar een meer regulier beleid dat inzet op de steden, zowel in hun grensde als in hun functionele betekenis.